Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Vereniging van Nederlandse Gemeenten en
Raad voor de Financiële verhoudingen

DGBK
BDF/OFI

Contactpersoon
Onno IJsselsteijn/Hans Nieuwland

T 06 52809237

Datum
20 maart 2015

Kenmerk
2015-0000174928

notitie

Uitkomsten 2e fase groot onderhoud gemeentefonds

Afschrift aan

1. Inleiding

Deze notitie betreft de voorlopige uitkomsten van de nieuwe verdeling van de algemene uitkering in het gemeentefonds die wordt ingevoerd in 2016 en de voorlopige herverdeeleffecten per gemeente in 2016. In deze notitie wordt aangegeven hoe de tweede fase is ingevuld, hoe de aanvullende onderzoeken zijn uitgevoerd en wat ze hebben opgeleverd. De effecten worden daarbij op groepsniveau gepresenteerd. In de bijlage zijn de herverdeeleffecten voor individuele gemeenten opgenomen. De uitgangspunten en de aanpak van het groot onderhoud gemeentefonds zijn vorig jaar uiteengezet in de brief aan de Tweede Kamer (TK2013-2014, 33750-B nr. 15), samen met de resultaten van de eerste fase van het groot onderhoud.

De tweede fase groot onderhoud omvat de taakgebieden Werk en inkomen (W&I), Brandweer & Rampenbestrijding (B&R, onderdeel van Openbare Orde en Veiligheid) en Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV, onderdeel van Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling). Deze (sub)clusters zijn in de eerste fase buiten beschouwing gebleven. Onderwijshuisvesting (onderdeel van Educatie) is opnieuw onderzocht.
De in deze notitie gepresenteerde herverdeelbeelden zijn voorlopig en zullen in de meicirculaire 2015 zijn geactualiseerd naar uitkeringsjaar 2016.

2. Uitgangspunten

In bovengenoemde brief van vorig jaar zijn de volgende uitgangspunten voor de

verdeling van het gemeentefonds beschreven:

- ➔ de verdeling van het gemeentefonds blijft kostengeoriënteerd en globaal;
- ➔ bij de verdeling van het gemeentefonds blijft een deel van de ontvangsten van de gemeenten buiten beschouwing zodat gemeenten mogelijkheden hebben hun eigen keuzes te bekostigen;
- ➔ het onderhoudssysteem van het gemeentefonds is gericht op het tijdig signaleren en corrigeren van verdeelstoornissen.

Bij de vier (sub)clusters die in de tweede fase van het groot onderhoud zijn onderzocht, zijn deze uitgangspunten opnieuw toegepast.
Voor de belangrijkste effecten van de eerste fase groot onderhoud wordt kortheidshalve verwezen naar genoemde brief (pagina 8 tot en met 10).

3. Algemeen beeld en beeld per cluster

Algemeen
Voor de vier (sub)clusters van de tweede fase zijn onderzoeken uitgevoerd door AEF en Cebeon[1]. De voortgang en conclusies van de onderzoeken zijn per (sub)cluster besproken in begeleidingscommissies waaraan de fondsbeheerders, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), enkele gemeenten, vakdepartementen en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) deelnamen.
Na de afronding van deze tweede fase sluit de verdeling van de algemene uitkering in het gemeentefonds weer beter aan op de kostenoriëntatie en zijn alle verdeelformules geactualiseerd.

Gemeenten blijken aan de clusters die zijn onderzocht in de tweede fase in totaal meer uit te geven dan waarmee nu in de verdeling van de algemene uitkering rekening wordt gehouden. De clusterformules zijn op die grotere omvang afgestemd. Voor de verwerking hiervan in het verdeelstelsel zie paragraaf 4.

Op hoofdlijnen is er een herverdeling van grotere gemeenten naar kleinere gemeenten. Dit is het gecombineerde effect van alle nieuwe verdeelformules van de tweede fase.

Bij W&I is de herverdeling op groepsgrootteniveau van kleine naar grote gemeenten. Bij de twee andere taakgebieden, B&R en VHROSV, is de herverdeling andersom. De verdeelformule voor het subcluster Onderwijshuisvesting is gelijk gebleven.
De herverdeeleffecten zijn te verklaren door beleidsmatige ontwikkelingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Het gaat om de professionalisering van de brandweer, meer intergemeentelijke samenwerking (sociale diensten) hetgeen goedkoper in de uitvoering is en toegenomen kosten voor ruimtelijke ordeningsplannen als gevolg van wettelijke verplichtingen. Vooral bij de kleinere gemeenten leiden deze ontwikkelingen tot hogere kosten. Hieronder en in de bijlage wordt uitvoeriger ingegaan op de uitkomsten per cluster.

Onderstaande grafieken geven een voorlopig totaalbeeld van de uitkomst van de tweede fase. De verschuiving van grotere naar kleinere gemeenten bedraagt in totaal € 88 mln. Het zijn vooral de kleinere gemeenten die er meer dan 3% op vooruit gaan: 92 van de 117 gemeenten in deze categorie hebben minder dan

---

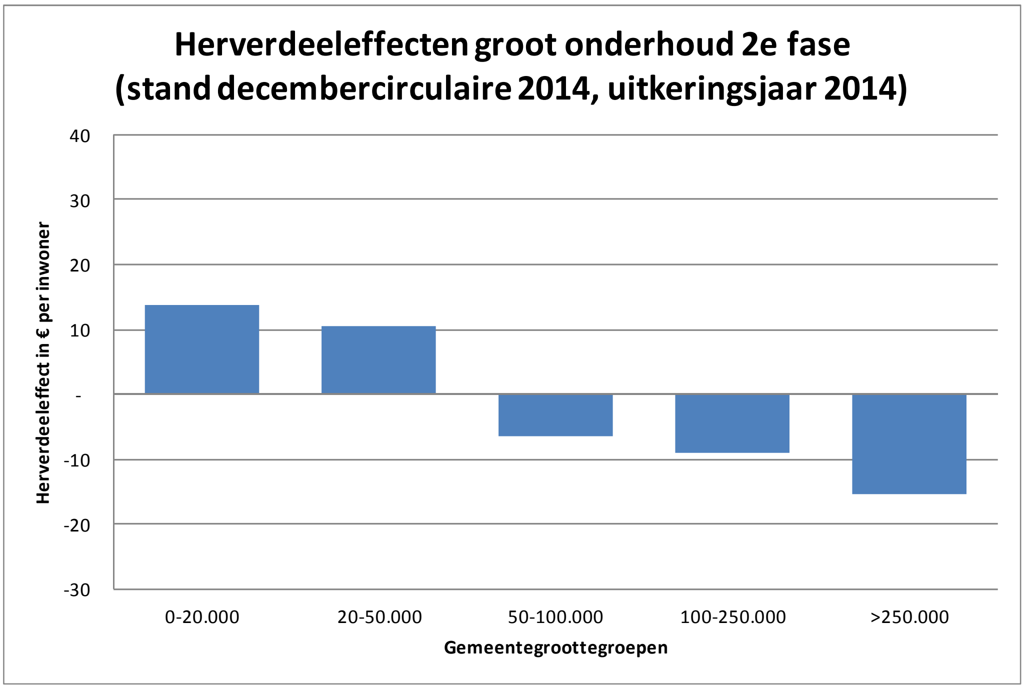
[1] Vanaf week 13 zullen deze te vinden zijn op www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-financien.

30.000 inwoners. Hierdoor is het beeld van de spreiding van de herverdeeleffecten in figuur 2 niet symmetrisch. Bij de gemeenten met negatieve herverdeeleffecten zijn de grotere gemeenten (met grotere bedragen) oververtegenwoordigd.

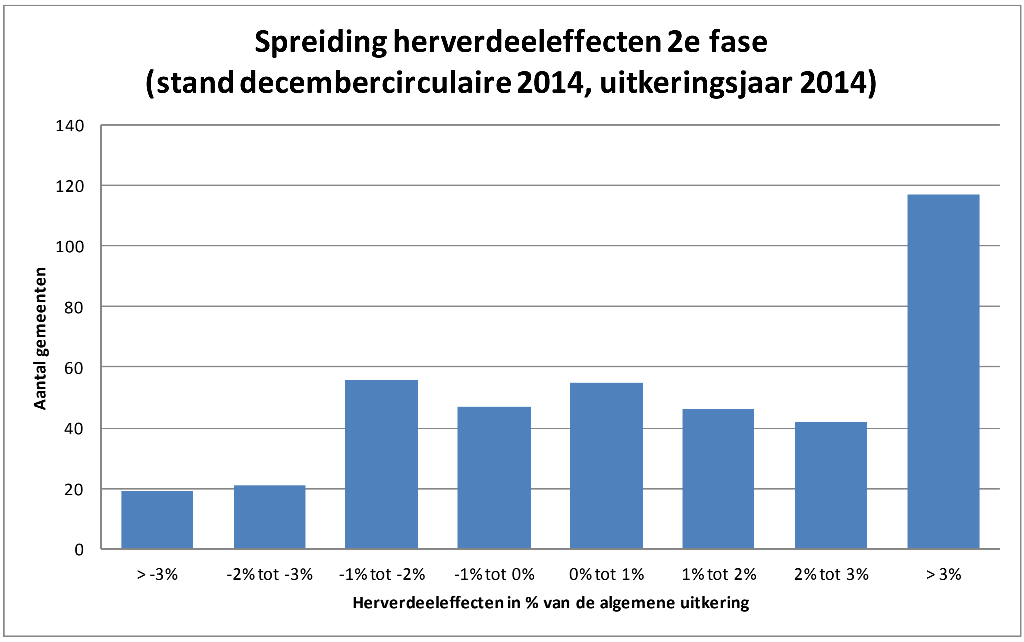
Datum
20 maart 2015

Kenmerk
2015-0000176138

Figuur 1.



Figuur 2.



Per cluster

Infrastructuur en gebiedsontwikkeling: Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing
Uit het onderzoek is gebleken dat de verdeling van het cluster aangepast dient te worden. Kleinere gemeenten geven meer uit dan waar in het ijkpunt rekening mee wordt gehouden. Ook in het vorige onderzoek (op basis van begrotingsgegevens 2010) kwamen de hogere kosten van kleinere gemeenten naar voren.
Voor de grotere gemeenten is het beeld anders: zij geven juist minder uit dan het ijkpunt, terwijl het vorige onderzoek nog hogere uitgaven liet zien. Het taakgebied kent een duidelijke conjuncturele component (o.a. gebiedsontwikkeling), waar vooral de grotere gemeenten mee te maken hebben. Daarnaast is onduidelijk wat de afschaffing van de Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV)-middelen per 2015 de komende jaren gaat betekenen voor de kosten van – vooral grotere – gemeenten. Vanwege deze onzekerheden wordt een lagere uitkomst van de nieuwe verdeelformule voor de rechtstreekse ISV-gemeenten geneutraliseerd door middel van een decentralisatie-uitkering (totale omvang € 102 miljoen). De omvang van het cluster stijgt inclusief de nieuwe decentralisatie-uitkering met € 206 miljoen. De nieuwe decentralisatie-uitkering heeft alleen betrekking op de effecten in het cluster VHROSV. De afschaffing van de decentralisatie-uitkering ISV met ingang van 2015 staat hier volledig los van.

Openbare Orde en Veiligheid: Brandweer en Rampenbestrijding
Uit het onderzoek is gebleken dat de uitgaven van gemeenten hoger liggen dan waarmee in de algemene uitkering rekening wordt gehouden. Vooral de kleinere, minder verstedelijkte gemeenten geven meer uit dan het ijkpunt. De omvang van het subcluster is verhoogd en de verdeling is ten gunste van vooral de kleinere gemeenten aangepast.

De gemeentelijke uitgaven op het subcluster bestaan voor een belangrijk deel uit de bijdragen van gemeenten aan veiligheidsregio's. Naast deze gemeentelijke bijdragen ontvangen veiligheidsregio's middelen vanuit de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR), een specifieke uitkering van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze hybride financiering van de veiligheidsregio's is medio 2013 aan de orde geweest bij de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's. Naar aanleiding van de evaluatie heeft het kabinet besloten vast te houden aan de huidige wijze van financiering van veiligheidsregio's (TK2013-2014, 29517 nr. 76).

Het subcluster B&R is gelet op het voorgaande onderzocht in samenhang met de BDuR. Door de verdergaande regionalisering is sprake van een toegenomen verwevenheid van beide geldstromen. Ook voor de BDuR leidt het onderzoek tot een nieuwe verdeling per 2016. Met de nieuwe formules voor het subcluster B&R en voor de BDuR sluit de verdeling aan bij de kosten op het niveau van de veiligheidsregio's. Dat betekent dat ook de herverdeeleffecten in samenhang moeten worden bezien. Als bijlage bij deze adviesaanvraag zijn daarom ook de herverdeeleffecten *per veiligheidsregio* voor het subcluster B&R en de BDuR worden opgenomen.
De omvang van het subcluster stijgt met € 73 miljoen.

Werk & Inkomen
Uit het onderzoek blijkt dat de uitgaven van gemeenten hoger liggen dan waarmee in de algemene uitkering rekening wordt gehouden. Door de stijging van het aantal

bijstandsontvangers is de omvang van het cluster de laatste jaren al fors toegenomen. Op basis van het onderzoek zou het ijkpunt met ca. € 50 miljoen moeten worden verhoogd. Ten tijde van het onderzoek waren de meest actuele gegevens over de omvang van het cluster nog niet beschikbaar. Als deze wel worden gebruikt en verwerkt in het totale verdeelsysteem, wordt het cluster per saldo met ca. € 41 miljoen verlaagd. De actualisatie van de gegevens heeft in dit cluster een veel groter effect dan in de andere clusters vanwege de grote dynamiek in het aantal bijstandontvangers.
Het onderzoek bevestigde voorts de in 2011 geconstateerde scheefheid in de verdeling over gemeenten. De nieuwe verdeling heft deze scheefheid op.
Het aandeel van de maatstaf bijstandontvangers in de verdeling wordt met de nieuwe verdeelformule kleiner en er is gekozen voor een driejarig gemiddelde. De onderzoekers hebben de bestaande maatstaf expliciet onderzocht, omdat er vanuit de verdeling van het gemeentefonds een perverse prikkel uit zou gaan op de gebundelde uitkering van SZW (voorheen I-deel WWB).
Om met uniforme definities te werken zal ook in de overige onderdelen[2] van het fonds waar gegevens over bijstandsontvangers worden gebruikt het driejarig gemiddelde worden toegepast. De herverdeeleffecten hiervan blijven beperkt tot maximaal 1 euro per inwoner.

Educatie: onderwijshuisvesting
Op verzoek van de VNG is onderzocht of de aanpassingen in het subcluster Onderwijshuisvesting nog actueel zijn op basis van recentere cijfers. Het onderzoek heeft het beeld van de herverdeling van 2015 bevestigd. Er zijn geen nieuwe aanpassingen nodig.

4. Verwerking groot onderhoud in twee fasen en nieuwe omvang clusters

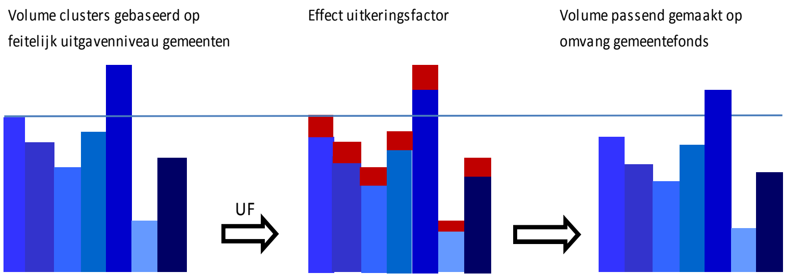
In totaal geven gemeenten aan de clusters uit de tweede fase meer uit dan het bedrag dat nu in het fonds wordt verdeeld. De technische verwerking daarvan gebeurt in twee stappen. In de eerste stap worden de nieuwe clusterformules uit de tweede fase doorgevoerd zoals deze uit de verschillende onderzoeken naar voren zijn gekomen. Voor de andere clusters is dit reeds gebeurd in de eerste fase van het groot onderhoud. In onderstaande figuur is dat de linker grafiek.

In de tweede stap wordt de omvang van alle clusters volgens de gebruikelijke systematiek evenredig verlaagd. Het naar rato korten van alle clusters vindt plaats door de zogenaamde uitkeringsfactor[3] - die van toepassing is op alle maatstaven uit het gemeentefonds - te verlagen. Deze verlaging is de middelste grafiek in onderstaande afbeelding. Dit resulteert in de nieuwe omvang van alle clusters (rechter grafiek).

Bovenstaande aanpak is nodig omdat in de verdeling niet alle kosten van gemeenten kunnen worden gehonoreerd. Dat kan niet, omdat ook niet alle

[2] Het betreft de maatstaven bijstandsontvangers en uitkeringsontvangers in de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd.
[3] De uitkeringsfactor wordt gebruikt om het totale bedrag in het gemeentefonds zoals opgenomen in de begroting en circulaire, te verdelen. De verdeling gebeurt naar rato van de uitkeringsbasis per gemeente. Dit zijn de aantallen eenheden van alle maatstaven vermenigvuldigd met de bedragen per eenheid (p * q). De uitkeringsfactor is de omvang van het gemeentefonds gedeeld door de uitkeringsbasis.

inkomsten van gemeenten worden meegenomen. De inkomsten van gemeenten liggen namelijk hoger dan het niveau waar in de verdeling rekening mee wordt gehouden. Conform de uitgangspunten van het groot onderhoud blijft de verdeling gebaseerd op het niveau van de inkomstencapaciteit van 1997.



Onderstaande tabel toont de omvang van alle clusters van het gemeentefonds, nu en na afronding van de tweede fase (stand uitkeringsjaar 2014, decembercirculaire 2014).

Tabel 1 Omvang clusters gemeentefonds na 2e fase groot onderhoud (in mln €, stand uitkeringsjaar 2014, dec.circ.2014)

Cluster	Huidige omvang	Mutatie 2e fase	Nieuwe omvang excl effect uf*	Nieuwe omvang incl effect uf*	Verschil
Eigen inkomsten	-2.579		-2.579	-2.573	6
Werk en inkomen	1.918	-41	1.876	1.851	-66
Jeugd	938		938	925	-12
Maatschappelijke ondersteuning	2.785		2.785	2.748	-37
Educatie	2.016		2.016	1.990	-27
Cultuur en ontspanning	3.240		3.240	3.197	-43
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	3.900	206	4.106	4.051	151
Riolering en reiniging	-420		-420	-414	6
Openbare orde en veiligheid	1.382	73	1.455	1.436	54
Bestuur en algemene ondersteuning	1.917		1.917	1.892	-26
Overig	384		384	379	-5
Totaal	15.481	238	15.720	15.481	0

* uf = uitkeringsfactor

In bijlage 4 worden de herverdeeleffecten van de verschillende clusters en de gevolgen van het effect op de uitkeringsfactor per gemeente gepresenteerd. In totaal is het gecombineerde effect van alle clusters uit de tweede fase van het groot onderhoud een herverdeling van grote naar kleine gemeenten.

5. Specifieke groepen van gemeenten

G4

In totaal is het herverdeeleffect van de tweede fase voor de G4 negatief. Dit is vooral het gevolg van het effect van de verandering in de uitkeringsfactor. Voor de (sub)clusters W&I, OOV/B&R en Onderwijshuisvesting zijn er geen bijzonderheden voor de G4. Binnen het cluster W&I vindt een verschuiving plaats in de verdeling ten gunste van de G4, wat aansluit bij eerdere observaties dat deze gemeenten hogere kosten hebben. Voor het subcluster B&R is voor de G4 sprake van een herverdeeleffect van enkele euro’s per inwoner negatief; de G4 blijken op dit taakgebied minder uit te geven dan verondersteld.
Binnen het subcluster VHROSV komt uit het onderzoek naar voren dat de grotere gemeenten minder uitgeven dan het ijkpunt. Zie hiervoor de passages over

Volkhuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing in paragraaf 3. Dat geldt ook voor de G4. Voor rechtstreekse ISV-gemeenten, waaronder de G4, geldt echter dat het ijkpunt minimaal constant blijft.
De herverdeeleffecten zijn voor de G4 als groep bepaald. Op verzoek van de G4 is vanuit de gedachte van onderlinge solidariteit het herverdeeleffect van de eerste en tweede fase gezamenlijk voor iedere gemeente afzonderlijk ten opzichte van de algemene uitkering hetzelfde.
Het is niet mogelijk gebleken de resterende omvang van de vaste bedragen voor de G4 in de tweede fase van het groot onderhoud verder te objectiveren.

Waddengemeenten
De tweede fase leidt naar huidig inzicht tot een positief herverdeeleffect voor de Waddengemeenten, uitgezonderd Schiermonnikoog. Naar aanleiding van een brief van deze gemeenten aan BZK over hun specifieke situatie is besloten dat het groot onderhoud in totaliteit voor hen niet tot een herverdeeleffect zal leiden. In de eerste fase gingen alle Waddengemeenten er op achteruit. Per saldo (eerste en tweede fase samen) is voor vier van de vijf Waddengemeenten nog sprake van een negatief herverdeeleffect. Dit zal via de relevante verdeelmaatstaven worden gecorrigeerd.

Bevolkingsdaling
De uitkomst van de tweede fase levert voor de veertig gemeenten die op dit moment in aanmerking komen voor de zgn. krimpmaatstaf een gemengd beeld op: eenentwintig gemeenten gaan er op vooruit, negentien gemeenten op achteruit. Het herverdeelbeeld sluit aan bij de algemene beelden van de tweede fase: er is geen samenhang met bevolkingsdaling.

BAG
Met ingang van 2015 wordt bij de verdeling gebruik gemaakt van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). Zonder aanpassingen in de verdeling zou deze nieuwe 'woningregistratie' tot forse negatieve financiële effecten hebben geleid, terwijl hier vanuit het oogpunt van kostenoriëntatie geen aanleiding voor was. Via maatregelen in de eerste fase groot onderhoud is dat zoveel mogelijk voorkomen.
De BAG-gemeenten komen relatief goed uit de tweede fase: een voordeel voor drieënveertig gemeenten en een nadeel voor vijftien gemeenten. Ook hier geldt dat het herverdeelbeeld aansluit bij het algemene beeld: van grote naar kleine gemeenten.

In het Algemeen overleg met de Tweede Kamer op 4 september 2014 is toegezegd de positie van gemeenten met studentenflats en gemeenten met zorginstellingen te volgen in het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds. Daarnaast is toegezegd te bezien welke maatregelen mogelijk zijn in de tweede fase groot onderhoud om deze effecten te verkleinen. Met het oog op dat laatste zijn met onder meer met het Kadaster en het CBS mogelijkheden verkend. Tot nu echter zonder het gewenste resultaat. Het probleem is dat de gemeentelijke administraties op het punt van de studentenflats en zorginstellingen niet vergelijkbaar in de BAG zitten: sommige gemeenten hebben de administratieve wijziging al verwerkt, andere nog niet. Getracht wordt een oplossing te vinden en die te publiceren in de septembercirculaire 2015.

6. Overgangsregeling

Het is gebruikelijk dat er een overgangsregeling of suppletie-uitkering wordt getroffen bij onderhoud en herijking van het fonds en voor de overgang van historische naar objectieve verdelingen. Hiervoor geldt de bestuurlijke afspraak van een maximaal nadelig effect van € 15 per inwoner per jaar.
Het herverdeeleffect van het groot onderhoud wordt tezamen met de herverdeeleffecten in het sociaal domein bezien door een werkgroep waarin betrokken departementen, de VNG en individuele gemeenten deelnemen.

7. Onderhoudssysteem gemeentefonds

Het onderhoudsstelsel (periodiek onderhoudsrapport) wordt opgefrist en de betrokkenheid van gemeenten vergroot. Om gemeenten meer duidelijkheid en stabiliteit te bieden is het voornemen om aanpassingen in de verdeling één maal in de vier jaar uit te voeren, aan te kondigen in de meicirculaire in het jaar voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen. De gebruikelijke analyses van het onderhoudsstelsel – op het niveau van alle gemeenten samen – blijven. Daarnaast zullen (meso)analyses worden gemaakt op basis van groepen gemeenten met bepaalde kenmerken. Dit kan op basis van inwonertal maar ook op basis van andere factoren of kenmerken[4]. Op die manier wordt inzicht verkregen in afwijkingen in uitgeven van gemeenten t.o.v. de clusters in het gemeentefonds. Het is de bedoeling om gemeenten meer – en in een eerder stadium – te betrekken bij de analyses voor het onderhoud aan het gemeentefonds. Het voornemen is de bevindingen periodiek te bespreken in een breed samengestelde klankbordgroep.
Het cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke vernieuwing is na groot onderhoud nog niet volledig op orde. In het periodiek onderhoud zal geagendeerd worden volgens welke methode dit beleidsterrein het beste in beeld gebracht kan worden en op welk moment hier het beste opnieuw onderzoek naar gedaan kan worden.

8. Samenwerkingspartners en vervolg

Ook rond de tweede fase van het groot onderhoud heeft er periodiek overleg plaats gevonden met onze samenwerkingspartners: de betrokken ministeries, gemeenten (via de VNG) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Daarnaast vindt 26 maart 2015 een bijeenkomst plaats met gemeenten waar de achtergrond en de resultaten van het onderhoud zullen worden toegelicht.

In de meicirculaire 2015 worden de resultaten van het groot onderhoud gepubliceerd (de algemene uitkering per gemeente in 2016). Daaraan voorafgaand zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd. Uw advies zal hierin worden meegenomen.

9. Evaluatie krimpmaatstaf gemeentefonds

Tot slot wordt uw advies gevraagd over de zgn. krimpmaatstaf in het gemeentefonds. Het kabinet heeft in 2010 besloten voor de periode 2011 tot en met 2015 een tijdelijke maatstaf in het gemeentefonds op te nemen vanwege de

---

[4] Te denken valt aan sociaal-economische structuur, bodemgesteldheid of het al dan niet zijn van studentengemeente, krimpgemeente of gemeente met een centrumfunctie.

mogelijke transitiekosten waarmee krimpgemeenten geconfronteerd worden als gevolg van de bevolkingsdaling. Met de tijdelijke maatstaf wordt jaarlijks ca. € 10 miljoen verdeeld over gemeenten met bevolkingsdaling in Groningen, Limburg en Zeeland. Uit de evaluatie van de maatstaf blijkt dat over het geheel genomen in het verdeelmodel gemeentefonds goed rekening wordt gehouden met de kosten van krimpgemeenten; zij ontvangen per inwoner meer uit het gemeentefonds dan groeigemeenten. Uitzondering daarop vormen de kosten in het (sub)cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing. Daarvoor gaven de gemeenten met sterke krimp (>3%) in de periode 2006-2014 meer uit dan andere groepen gemeenten. Krimpgemeenten hebben daarnaast gemiddeld een hoger niveau van lokale lasten.

Belangrijk is dat een meer regionale en integrale aanpak van de krimpproblematiek kan worden bereikt. Dat betekent inzetten op samenwerking binnen de krimpregio, samenhang in de besteding van de middelen en zo mogelijk kansen creëren om andere middelen aan te trekken. Het voornemen is daarom om de krimpmaatstaf in zijn huidige vorm per 2016 te beëindigen en de betreffende middelen via een decentralisatie-uitkering toe te kennen aan 8 gemeenten binnen de door het kabinet aangewezen topkrimpregio's. De 8 gemeenten worden in overleg met de regio's vastgesteld. De decentralisatie-uitkering geldt voor een periode van vijf jaar, gevolgd door een evaluatie. De verdeling van de middelen wordt nog nader vormgegeven.